

429

REPUBLIQUE DU SENEGAL  
Un Peuple – Un But – Une Foi



STRATEGIE NATIONALE DE PROTECTION SOCIALE ET  
GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES

## **COMITE TECHNIQUE**

**Groupe de travail  
« Prévention et Gestion  
des risques majeurs et  
catastrophes »**

**Octobre 2005**

## 4. OBJECTIFS DE LA STRATEGIE NATIONALE DE PROTECTION SOCIALE (SNPS)

1. La SNPS est une composante importante du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et constitue un outil essentiel pour atteindre les objectifs du millénaire L'objectif de SNPS sociale est de réduire l'impact des chocs qui menacent directement la vie des populations notamment les groupes les plus vulnérables en aidant les ménages à mieux gérer les risques qui conduisent à la perte de la vie ou à des pertes irréversibles en capital et à favoriser l'accès des couches les plus vulnérables de la population aux services sociaux de base

### VISION :

2. **La PS et la gestion du risque comme instrument privilégié pour une accélération de croissance et d'une réduction de la pauvreté.** Le développement (croissance et la réduction de la pauvreté) n'est pas seulement un processus d'accumulation – richesse, et de capital humain (éducation, santé) – mais aussi une intervention sur les risques clés qui font basculer dans la pauvreté les populations et travailleurs et, empêchent les plus démunies de sortir du cycle de pauvreté, et de constituer un capital. Sans dispositif efficace de protection sociale et de gestion des risques, les résultats de la croissance et de la réduction de la pauvreté sont fragiles, les acquis réversibles.

### OBJECTIFS

3. Le fait de considérer la réduction de la pauvreté non seulement comme un processus d'accumulation – richesse, éducation, santé, épargne – mais aussi d'intervention sur les risques clés pour le processus de sortie de (ou d'éviter le recul dans) la pauvreté amène à une analyse de stratégies de prévention, d'atténuation ou d'adaptation face à ces risques. Les stratégies de prévention réduisent la probabilité des risques. Les stratégies d'atténuation réduisent l'impact potentiel de risques futurs. Les stratégies d'adaptation cherchent à répondre aux besoins des populations lorsqu'un choc est déjà survenu. Les instruments de gestion des risques peuvent être informels (fondés sur la famille ou sur le groupe social), axés sur le marché (comme l'assurance privée) ou des dispositions publiques : le Tableau 1 présente une catégorisation des approches de gestion des risques sociaux en continu par type de prestataire.
4. Les mécanismes de gestion des risques aux niveaux sociaux sont des interventions publiques destinées à aider les individus, les ménages et les communautés à mieux aplanir les cycles de revenus et de consommation, à réduire la probabilité de pertes dévastatrices de bien-être et à appuyer les ménages et individus qui se trouvent dans la pauvreté extrême. Il s'agit d'une définition large qui inclut des programmes comme la lutte contre les inondations et la prévention du paludisme. Ces interventions ne sont pas normalement envisagées selon la catégorisation plus étroite de programmes de protection sociale comme les pensions, la sécurité sociale, l'assurance et la mise en commun des risques, les interventions sur le marché du travail, l'assistance sociale et les filets de sécurité. Dans la mesure où ils s'adressent aux risques critiques pour réduire la pauvreté, le présent document adopte la définition la plus large.

5. Dans un contexte où moins de 20% de la population bénéficient d'un système de couverture sociale et où les salaires et autres catégories de revenus sont très faibles les enjeux sont de parvenir
- à ne pas remettre en cause la légitimité des dispositifs du système formel qui sont en place et qui ne couvrent, en droits propres et en droit dérivés, qu'une très faible partie de la population
  - à éviter de « fabriquer de nouveaux pauvres » c'est-à-dire accorder un revenu de remplacement qui ne soit pas seulement théorique mais qui évite réellement que les bénéficiaires des régimes ne basculent dans la pauvreté
  - à étendre le champ de couverture par phases successives :
  - à assurer des conditions de vie décentes ou tout au moins à préserver une certaine constance du revenu dès lors que survient un risque social
6. Dans cette optique il s'agira d'abord, *ratrapper le retard* en assurant la couverture des travailleurs salariés qui ont droit aux prestations en vertu des engagements internationaux contractés par le Sénégal et en application des dispositions réglementaires en vigueur ;ensuite, étendre *le champ des prestations offertes* par le système formel à d'autres catégories de prestations pour répondre à l'impératif d'accroissement de la productivité du facteur travail que requiert un pays qui se veut émergent enfin, *étendre le champ d'application* personnel à d'autres catégories de travailleurs non salariés.

Plus spécifiquement la SNPS doit contribuer aux objectifs suivants:

- Étendre et diversifier les instruments de protection sociale en faisant passer le taux de couverture maladies de % à 50 % de la population d'ici 2015;
- Améliorer la capacité de réponse aux chocs et risques pour les groupes vulnérables ;
- Améliorer l'accès aux services de base des groupes vulnérables;
- Augmenter l'accès aux instruments de gestion des risques et aux systèmes de protection sociale ;
- Améliorer le ciblage, le suivi et l'évaluation des actions dirigées vers les groupes vulnérables;
- Assurer l'équité dans la justice pour les groupes vulnérables;
- Renforcer les mécanismes de transfert direct des ressources aux groupes vulnérables.
- garantir des revenus aux personnes en difficulté et groupes vulnérables, tout en leur permettant de s'insérer dans les systèmes formels de protection sociale ;

Tableau 24: Exemples d'instruments de gestion des risques

	Informels	Fondés sur le marché	Publics
Prévention des risques	Cultures résistant à la sécheresse Migration Hygiène de prévention des maladies Alimentation des entrants Contrôle des	Achat de moustiquaires Investissement privé dans l'irrigation Investissements dans de clôtures pour prévenir le vols	Prévention des maladies et des animaux nuisibles Contrôle des inondations Maintien de l'ordre Programme de santé préventive Expansion de l'accès à l'éducation Politiques macroéconomique

	inondations Utilisation préservatifs/ abstinence/fidélité		solides
Prévention des risques	Cultures résistant à la sécheresse Migration Hygiène de prévention des maladies Alimentation des entrants Contrôle des inondations Utilisation d préservatifs/ abstinence/fidélité	Achat de moustiquaires Investissement privé dans l'irrigation Investissements dans de clôtures pour prévenir le vols	Prévention des maladies et des animaux nuisibles Contrôle des inondations Maintien de l'ordre Programme de santé préventive Expansion de l'accès à l'éducation Politiques macroéconomique solides
Faire face aux risques	Vente des biens Réduction des rations alimentaires Retrait de l'école	Liquidation d'épargne Vente d'actives financières	Travaux publics à haute intensité de main d'œuvre Assistance sociale, secours aux personnes sinistrées Services de santé curative

Source : Holzmann 2001.

## 5. PILIERS DE LA STRATEGIE NATIONALE DE LA SNPS

7. Pour réaliser la mise en œuvre et le développement de la politique nationale de protection sociale, le Gouvernement a adopté le cadre stratégique suivant, basé sur quatre axes fortement corrélés :

Axe 1 : EXTENSION DE LA PROTECTION SOCIALE

Axe 2 : REFORME DES SYSTEMES FORMELS DE SECURITE SOCIAL

Axe 3 : AMELIORATION DE LA CAPACITE DE REPONSE AUX CHOCS ET RISQUES POUR LES GROUPES VULNABLES

Axe 4 : GESTION DES CATASTROPHES ET RISQUES MAJEURS

### 5.4 GESTION DES CATASTROPHES ET RISQUES MAJEURS

8. L'accident de la SONACOS en 1992, celui du bateau « le Joola », les pluies hors saison, le péril acridien et les dernières inondations qui ont isolé Dakar du reste du Sénégal ont montré à quel point les risques et catastrophes auxquels les populations sont exposés maintiennent les groupes les plus vulnérables dans la précarité font basculer d'autres dans la pauvreté, et font perdre à l'économie nationale gains de croissance importants. Ces accidents sont en relation directe ou indirecte avec notre mode de gestion des activités de développement dans un contexte naturel donné. De nombreuses études ont été menées pour mieux cerner ces risques et catastrophes dans divers secteurs, aboutissant généralement à proposer la mise en place de structures et d'organes de gestion sectorielle de ces risques et catastrophes. Cependant, il a été noté des lacunes et des défauts d'efficacité dans la gestion proposée. Dans un monde de plus en plus marqué par la vitesse, les catastrophes sont de plus en plus fréquentes, et ceci d'autant plus que l'écart se creuse entre le développement technologique et la non maîtrise des technologies du développement.

9. Ces accidents et catastrophes sont amplifiés par la croissance démographique mal maîtrisée, à laquelle est associée une faible capacité à gérer les risques et catastrophes. Il s'ensuit que le risque de catastrophe est très important dans un contexte de précarité socio – économique cohabitant avec une forte aspiration à un développement technologique. Comme beaucoup d'autres pays en voie de développement, le Sénégal présente un profil de vulnérabilité certaine. Or, l'enjeu d'une croissance maîtrisée et soutenue s'accommode mal d'un contexte de catastrophes récurrentes et de risques mal cernés dans une situation de vulnérabilité permanente pour de larges secteurs de la société. Donc un engagement politique sans faille devrait permettre d'élaborer une vision stratégique pour la gestion des risques de catastrophes, en cohérence avec les politiques de développement, en particulier celle de lutte contre la pauvreté. La synergie d'action de tous les secteurs aidera à développer la culture de prévision et de prévention des risques et catastrophes à toutes les échelles de la vie socio – économique, et un cadre réglementaire rigoureux devrait nous canaliser vers des résultats de qualité.
10. C'est ainsi que pourrons atteindre à l'horizon 2015 un taux de vulnérabilité suffisamment faible pour être compatible avec une croissance maîtrisée, symptomatique d'un développement durable.
11. Compte tenu des graves conséquences des catastrophes sur les personnes, les biens, l'environnement et sur les efforts en matière de développement, des initiatives importantes ont été prises aux plans sous-régional, régional et international, en vue de favoriser la promotion de l'intégration de la réduction des risques et catastrophes dans les politiques et programmes de développement durable, de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté.
12. Au niveau international la prise de conscience des enjeux liés aux impacts des catastrophes sur la croissance et la pauvreté est marquée par le « Plan d'actions de Johannesburg pour la mise en œuvre des résolutions du Sommet Mondial de 2002 pour le Développement Durable » et le « Cadre d'Action de Hyogo 2005 – 2015 » pour des nations et des collectivités plus résilientes face aux catastrophes ». Au niveau continental a adopté d'une « Stratégie Régionale Africaine de prévention des catastrophes » (2004) dotée d'un plan d'action a été adoptée en 2004. Par ailleurs les OMD et le objectifs du NEPAD constituent également des engagements forts.
13. Au niveau national , **l'engagement de l'Etat est marqué par l'adoption d'un important arsenal juridique<sup>1</sup> et la mise en place de (i) la Commission supérieure de la protection civile (ii) le Comité national de sécurité civile ; (iii) les plans d'organisation de secours en cas de catastrophes (ORSEC); (iv) les plans Particuliers d'Intervention (PPI) (v) les plans d'Opération Interne (POI) pour les Installations Classées(vi).** Sur le plan sectoriel des initiatives importantes sont aussi notées avec notamment : (i) le plan d'Urgence du Port (PUPAD); (ii) le plan d'Urgence de

<sup>1</sup> L'application stricte des dispositions du nouveau Code de l'Environnement et de ses textes d'application est de nature à assurer une bonne protection du cadre environnemental et par conséquent la prévention de la plupart des risques et catastrophes. A ce code s'ajoutent d'autres textes dont : loi portant organisation générale de la Défense Civile ; le Code des Collectivités locales ; le Code de l'Urbanisme ; le Code de l'Environnement ; le Code de l'Hygiène ; le Code de l'Eau ; le Code du Travail ; le Code Forestier ; le Code de la Marine marchande ; le Code de la Route ; le Code de l'Aéronautique Civile; les décrets et arrêtés régissant la sécurité pour certaines catégories d'activités, etc

l'Aéroport International Léopold Sédar Senghor (PUAILSS); (iii) le plan de Pollution Marine (POLMAR); (iv) le plan Search and Rescue (SAR); (v) Cellule nationale de prévention et de lutte contre les inondations; (vi) Cellule nationale de gestion des accidents industriels; (vii) Comité national de lutte contre les criquets pèlerins; (viii) Comité national de pré validation des études d'impact; (ix) Comité national de lutte contre le péril aviaire; (x) Commission Nationale sur les Comités d'Hygiène et de Sécurité (CHS), etc. Il faut noter aussi les instruments de partenariat mis en place par l'Etat avec les partenaires sociaux (Charte sur la prévention des risques, la gestion des accidents et catastrophes en milieu professionnel (Gouvernement-CNP)) et les collectivités locales (Protocole d'accord de partenariat sur la maîtrise des noyades dans les zones de baignade et traversée par embarcation (Gouvernement- Association des Maires du Sénégal

14. Il apparaît ainsi qu'existe des atouts certains en terme d'engagement politique et de législation, mais force est de constater que les modalités d'application des textes et règlements posent problèmes. Par ailleurs les organisations et structures sectorielles présentent des limites dans la gestion des risques qui ont des impacts plus globaux.

Parmi les lacunes recensées par les acteurs <sup>2</sup> figurent :

- (i) l'absence d'une vision stratégique à moyen terme de gestion des risques qui soit en cohérence avec les politiques de développement durable et de lutte contre la Pauvreté;
- (ii) l'inadaptation de la réglementation en matière de sécurité par rapport à l'évolution de la société, de la technique et des comportements humains;
- (iii) l'absence culture de la prévention des risques auprès des populations ;
- (iv) l'insuffisance de la sensibilisation des populations dans les médias,
- (v) une prise de conscience encore insuffisante des décideurs politiques sur la question environnementale
- (vi) les conflits de compétence entre les différentes structures de l'Etat en charge de la gestion de ces projets et programmes,
- (vii) l'insuffisance des Evaluations d'Impact Environnementales Stratégiques ;
- (viii) l'absence de données fiables sur les zones à risques, et sur les impacts des catastrophes ;
- (ix) l'absence de système d'alerte et le défaut de surveillance des zones à risque;
- (x) l'insuffisance de moyens de l'Etat et des collectivités locales pour faire face à certaines catastrophes;
- (xi) l'absence ou l'insuffisance de synergie et de concertation entre les structures intervenant dans le domaine de la gestion des risques (prolifération des commissions de gestion de risques particuliers);
- (xii) l'aménagement d'habitation dans des zones à risques (inondation, à proximité d'établissement classés dangereux, sous les ligne haute tension, etc.)
- (xiii) les difficultés d'accès de certains sites d'habitation en cas d'accident à cause de l'étroitesse des rues;
- (xiv) les insuffisances en matière d'organisation des secours et en particulier de médicalisation des secours en cas d'accidents de la route par exemple ;

<sup>2</sup> Séminaire organisé par le Gouvernement, le PNUD et le département des Nations Unies chargé de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (SIPC), tenu à Dakar les 1er 2 et 3 juin 2005, dans le cadre du suivi des recommandations de la Conférence Mondiale des Nations Unies sur la Prévention des Catastrophes (janvier 2005 à Kobé au Japon)

15. A long terme cette stratégie permettra d'atteindre les résultats suivants : (i) la mise en œuvre de la stratégie de réduction des risques et catastrophes contribue à réduire de manière sensible la pauvreté ; (ii) la culture de la prévention et de la gestion des risques et catastrophes est largement partagée et intégrée dans les politiques nationales (DSRP), locales (Plans locaux) et dans les entreprises. A court terme, il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de réduction des risques de catastrophes arrimée au DSRP après une validation et une évaluation stratégique.
16. L'objectif général vise à terme l'érection de la prévention dans les projets et programmes de développement durable et dans la lutte contre la pauvreté d'ici l'horizon 2015. L'atteinte de cet objectif passe par (i) la mise en place d'une plateforme nationale de réduction des risques et catastrophes animée par le Conseil Supérieur de la Prévention des Risques et Catastrophes, (ii) la mise en œuvre d'une stratégie de communication et de mobilisation sociale efficace, (iii) le renforcement de l'arsenal juridique et réglementaire, (iv) la recherche et la formation sur le concept de risques et catastrophes.
17. Les actions retenues et qui seront mises en œuvre entre 2006-2010 sont structurées autour de mesures générales et transversales qui concernent le cadre réglementaire et institutionnel et de six programmes spécifiques

#### **Mesures générales et transversales**

18. **Mise en place d'une plateforme nationale de réduction des risques de catastrophes**, en cohérence avec le système sous-régional et international de gestion des risques et catastrophes. Conformément aux recommandations de la conférence mondiale des Nations Unies sur la prévention des catastrophes, la plateforme regroupera les représentants des institutions de la République, des collectivités locales, du secteur privé, de la société civile, des bailleurs de fonds, des partenaires au développement et des partenaires sociaux. Elle contribuera à l'avènement du développement durable et à l'éradication de la pauvreté, en facilitant l'intégration de la réduction des risques et catastrophes au développement.
19. **Réactualisation et renforcement du cadre juridique et réglementaire** conformément aux enjeux et défis en terme de gestion de l'environnement, d'aménagement du territoire, d'urbanisme,
20. **Mise en place du Conseil Supérieur de Réduction des Risques de Catastrophes.** Cette structure regroupera les représentants des institutions de la République, des collectivités locales, du secteur privé, de la société civile, des bailleurs de fonds et des partenaires sociaux et des partenaires au développement.

#### **Programmes spécifiques**

21. **Le premier programme concerne la « Mise en place du plan de communication et mobilisation sociale ».** Ce programme a pour objectifs (i) Renforcer les capacités et la culture de prévention des risques ; (ii) de renforcer les capacités des professionnels de l'IC (iii) de faire la promotion de la plateforme (iv) d'assurer la visibilité des programmes et activités en vue de la SNRRC ; Il s'agira entre autres d'activités d'information, de plaidoyer et sensibilisation vers les acteurs, les

partenaires et le grand public et de formation des acteurs intervenant dans les activités ; mobilisation des élus autour de la SNRRC, d'intégration de la RRC dans les événements spéciaux.

22. **Le second programme concerne « la maîtrise des accidents industriels majeurs ».** Il s'inscrit dans la démarche déjà été initiée entre le BIT et le gouvernement du Sénégal dans le cadre d'un Projet de coopération Gouvernement du Sénégal/BIT. Le programme comprend:
- (i) Mise en place d'une cellule nationale, ;
  - (ii) le renforcement du cadre juridique et réglementaire ;
  - (iii) la création d'un institut national pour la Maîtrise des Accidents Industriels Majeurs (MAIM) ;
  - (iv) le renforcement des capacités pour la MAIM ;
  - (v) la mise en place d'un plan de communication pour la promotion du projet.
  - (vi)
23. **Le troisième programme concerne « Education formelle et non formelle sur la prévention et la gestion des risques ».** Il vise le (i) Développement de capacité des acteurs et des décideurs dans les secteurs vulnérables (ii) Promouvoir la culture de la prévention dans tous les secteurs du développement national (iii) Promotion du concept de RRC dans les curricula de formation. Le programme comprendra des projets pilotes sur « le Plan d'actions de la charte sur la prévention des risques et de la gestion des accidents et catastrophes en milieu professionnel signé entre l'Etat du Sénégal et le Conseil National du Patronat ».
24. **Le quatrième programme concerne « le renforcement des capacités des entreprises dans le domaine de la prévention des risques majeurs »** Ce programme a été élaboré et propose les actions suivantes : - mise en place d'un comité de pilotage, - mise en place d'une charte de sécurité, - sensibilisation sur la prévention des risques - renforcement des capacités des entreprises - gestion de la sécurité - mise en conformité des entreprises par rapport aux règlements en vigueur - renforcement des capacités inter-entreprises.
25. **le cinquième programme concerne la Recherche et suivi évaluation des risques.** Ce programme s'appuie et d'accompagne de la stratégie a pour objectifs de (i) mettre en place d'une base de données sur les RC (ii) rassembler les données valides et fiables pour identifier et évaluer le risque dans les secteurs de développement (iii) évaluer la vulnérabilité des acteurs dans les divers secteurs à risques (iv) évaluer l'impact de la formation et de la communication dans le SRRC (v) réaliser des évaluation externes de l'efficacité des activités de la plateforme.
26. **Le pilotage de la stratégie de réduction des risques de catastrophes** sera assurée par le Conseil Supérieur de la Prévention des Risques et Catastrophes chargée d'élaborer, de valider, d'évaluer et suivre le plan d'actions, les programmes et projets en matière de réduction des risques et catastrophes; Plus spécifiquement, il s'agit (i) de s'assurer que les leçons tirées de chaque catastrophe sont utilisées pour le développement d'une politique nationale efficace de réduction des risques et catastrophes ;(ii) d'organiser le plaidoyer du concept de la réduction des risques et catastrophes auprès des décideurs, des collectivités locales, du secteur privé, des bailleurs de fonds et des partenaires au développement ; (iii) d'élaborer, dans le cadre de la stratégie de réduction des risques et catastrophes, en étroite synergie avec les

acteurs concernés, des plans d'actions, des programmes et projets en matière de réduction des risques et catastrophes;(iv) de réactualiser le cadre juridique et réglementaire en le complétant sur certains points spécifiques et susceptibles de promouvoir une bonne politique de gestion des risques et catastrophes ; (v) de mettre en place un système d'alerte et de prévention des catastrophes ; (vi) d'organiser le déplacement et la délocalisation de toutes les populations installées dans les zones à risques ;(vii) d'utiliser de manière efficace tous les moyens offerts par les Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ;(viii) de mettre en place un dispositif de suivi des données météorologiques et pluviométriques pour les besoins de prévention; (ix) d'utiliser les résultats de la recherche et les capacités disponibles dans les Universités et Instituts..